

OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Mayra Lúcia de Andrade ¹

RESUMO: O orçamento é uma importante ferramenta que auxilia na correta aplicação dos recursos públicos. Para que possa atingir os objetivos definidos, é necessário que seja elaborado e executado corretamente. Os princípios orçamentários são instrumentos que auxiliam na sua correta preparação e execução, e devem ser observados em todo o ciclo orçamentário. Fazem parte da peça orçamentária os chamados planos de curto, médio e longo prazo, que são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Demonstrar a importância dos princípios orçamentários, identificá-los e relacioná-los, tornou-se um dos principais objetivos desse trabalho. Foram analisados os princípios orçamentários exigidos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 101/2000 e pela Lei nº 4.320/64, bem como as penalidades impostas aos administradores que não observam tais princípios. Para verificar a observância dos princípios orçamentários, foram realizadas pesquisa bibliográfica e de campo. Para realizar a pesquisa de campo utilizou-se formulários semi-estruturados em entrevistas feitas com diretores de departamentos de orçamento e com membros das Comissões de Orçamento e Finanças dos municípios de Ouro Preto do Oeste, Cacoal e Espigão do Oeste. Após a análise e posterior conclusão da pesquisa constatou-se que a maioria dos princípios orçamentários são observados pela administração pública dos três municípios. Em alguns municípios não foram observados os princípios da publicidade, especificação, clareza e uniformidade.

Palavras-chave: Orçamento. Princípios orçamentários. Observância. Planejamento.

1 INTRODUÇÃO

Considerado como um dos principais instrumentos de planejamento governamental, o orçamento público viabiliza a correta utilização dos recursos financeiros colocados à disposição do Poder Executivo. Por meio dele, o administrador pode prever o que poderá ser gasto no exercício financeiro, sem colocar em risco o equilíbrio fiscal exigido pelas leis orçamentárias do país.

Ao Poder Legislativo e demais interessados, a peça orçamentária torna-se um importante aliado no controle dos gastos públicos. No orçamento elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo devem constar todas as despesas e receitas previstas, e somente o que consta na peça orçamentária pode ser realizado pelo gestor público; por isso é que o orçamento é considerado um dos grandes instrumentos de controle governamental.

Para possibilitar maior eficiência e eficácia no momento de elaborá-lo e executá-lo, foram criadas normas que auxiliam o processo de elaboração e execução orçamentária.

¹Graduanda em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, *Campus* de Cacoal, sob a orientação da Professora Mestre Nilza D. A. de Oliveira.

Os princípios que devem ser seguidos no sistema orçamentário do país – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – foram previstos nas leis e decretos que regem a administração pública brasileira. Dentre os diversos dispositivos legais, que recepcionaram esses princípios, podem ser citados a Constituição Federal, a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O principal foco desse artigo será o estudo dos princípios orçamentários previstos na Carta Magna, na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000; além desses, serão analisados outros princípios orçamentários adotados pela doutrina contábil. No desenvolvimento da pesquisa também serão abordados, de maneira geral, os instrumentos que fazem parte do orçamento público: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Verificar a observância dos princípios orçamentários na elaboração, execução e controle do orçamento público nas prefeituras dos municípios de Cacoal, Espigão do Oeste e Ouro Preto do Oeste.

1.1.2 Objetivos Específicos

1 Demonstrar a importância dos princípios orçamentários na preparação, execução e controle do orçamento público.

2 Identificar e relacionar os princípios orçamentários exigidos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, na elaboração e controle do orçamento;

3 Relacionar as principais penalidades que são aplicadas aos administradores que não observam os princípios orçamentários e a correta elaboração, execução e controle do orçamento público.

1.2 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos no presente artigo foram realizadas pesquisa bibliográfica exploratória e pesquisa de campo.

A pesquisa de campo foi aplicada nos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios de Cacoal, Espigão do Oeste e Ouro Preto do Oeste, situados nas regiões central e sul do Estado de Rondônia.

Na pesquisa bibliográfica foram utilizados livros, apostilas e consultas feitas por meio da Internet.

Para a realização da pesquisa de campo foram elaborados formulários semi-estruturados compostos de 17 questões para serem respondidas no Departamento de Orçamento da Secretaria de Planejamento e Fazenda dos municípios. No Poder Legislativo, os formulários, contendo 10 questões, foram elaborados para serem respondidos por integrantes da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, responsável pela análise do Orçamento Público Municipal.

A técnica utilizada durante a pesquisa de campo foi a de entrevista com o apoio dos formulários semi-estruturados, com a descrição e posterior análise dos dados.

As entrevistas foram realizadas nos dias 06 a 16 de maio de 2007. Foram entrevistados os diretores do departamento de Orçamento das Prefeituras Municipais e os membros das Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras Municipais. Participaram das entrevistas nove pessoas: três diretores dos departamentos de Orçamento e seis membros das Comissões de Orçamento e Finanças.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Controlar os gastos públicos e ao mesmo tempo propiciar qualidade de vida aos cidadãos deve ser o principal objetivo do administrador público.

Para Piscitelli et al. (2006, p. 22) o orçamento público

[...] é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Instrumento que permite ao gestor público aplicar esses recursos de maneira eficiente e ao mesmo tempo prever o que poderá ser realizado, o orçamento público sofreu modificações com o passar do tempo, porém sua principal finalidade continuou sendo a mesma: prever as receitas que deverão ser arrecadadas e as despesas que poderão ser realizadas (CASTRO; GARCIA, 2004).

É importante que a população e os administradores públicos conheçam as diferentes etapas do processo de elaboração e execução do Orçamento Público. Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento de Silva (2004, p. 27) ao abordar seus diferentes pontos de vista:

O estudo do orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere a sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica). No aspecto subjetivo constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar *a priori*, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

2.2 ORIGEM HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O primeiro orçamento público no Brasil foi aprovado em 1830 e desenvolvido para vigorar em 1831 e 1832 (CASTRO; GARCIA, 2004). Recebeu influências, na forma de ser organizado, dos orçamentos públicos francês, americano e inglês (GIACOMONI, 2005, p. 47-52).

Burkhead apud Giacomoni (2005, p. 47) “nota que o sistema orçamentário francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público”.

O orçamento brasileiro sofreu diferentes modificações com o passar do tempo. Como exemplos, podem ser destacados:

- a) aprovação da Lei nº 4.320 em 1964, responsável por consideráveis avanços na área orçamentária (ARAUJO, 2006; SILVA, 2006);
- b) aprovação do Decreto-lei nº 200 em 1967, que exigia a elaboração de um orçamento programa, sendo considerado como plano de ação do Governo Federal (RIBEIRO, 2003).
- c) a Constituição de 1988, em seu art. 165, estabeleceu os principais instrumentos de planejamento governamental: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.
- d) aprovação da Lei Complementar nº.101, no dia 4 de maio de 2000, conhecida

como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na história do orçamento também não pode deixar de ser mencionado o que é, para a maioria dos estudiosos, um dos marcos da origem do orçamento público: a Carta Magna inglesa, outorgada em 1215 (ARAÚJO e ARRUDA, 2006, p. 67).

2.3 CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO

Ao estimar o quanto arrecadará, de que forma, será feita esta arrecadação e quanto poderá utilizar desses recursos, o governo estará preparando o orçamento que norteará suas ações. A forma de preparar o orçamento depende, além de regras próprias, da forma de governo adotada por um país (SILVA, 2004, p. 44).

Conforme ensinamento de Silva (2004, p. 44) o orçamento público pode ser classificado em três tipos:

legislativo: é o orçamento cuja elaboração, votação e aprovação é de competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo sua execução. Esse tipo é utilizado em países parlamentaristas;

executivo: é o orçamento cuja elaboração, aprovação, execução e controle é da competência do Poder Executivo. É utilizado em países onde impera o poder absoluto;

misto: é o orçamento elaborado e executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo sua votação e controle. Esse tipo é utilizado pelos países em que as funções legislativas são exercidas pelo Congresso ou Parlamento, sendo sancionado pelo Chefe do Poder Executivo. Esse é o tipo utilizado no Brasil.

2.3.1 Classificação do Orçamento

O orçamento pode ser classificado em: Clássico ou Tradicional, Orçamento-Programa, Orçamento Base Zero ou por Estratégia e Orçamento Participativo (APOSTILA..., 2003; ARAÚJO; ARRUDA, 2006).

2.3.1.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

Utilizado até o advento da Lei nº. 4.320/64, o orçamento clássico ou tradicional preocupava-se com a previsão de receitas que poderiam ser arrecadadas no período e com a fixação das despesas que poderiam ser realizadas. Os objetivos que poderiam ser alcançados com a execução da peça orçamentária não tinham grande importância em sua etapa de elaboração, mesmo sendo objetivos econômicos ou sociais (ARAÚJO; ARRUDA, 2006).

Utilizado como instrumento de controle político, a prioridade era dada ao objeto de gasto, não importando se os programas, objetivos ou metas estavam especificados no

orçamento governamental. Seguindo este raciocínio, Ribeiro (2003, p. 3) identifica como sendo este um dos principais motivos para sua ineficiência:

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho ou um conjunto de objetivos a atingir. Apenas dotava um órgão qualquer com as dotações suficientes para pagamento de pessoal e compra de material de consumo e permanente para o exercício financeiro, sem maiores preocupações com o objetivo a ser alcançado com o gasto.

Para Kohama (1998, p. 64), o orçamento público tradicional “tinha como finalidade principal o controle político das ações governamentais, que o poder legislativo exercia sobre as atividades financeiras do poder executivo, principalmente sob o aspecto contábil-financeiro”.

2.3.1.2 Orçamento-programa

Para Araújo e Arruda (2006, p. 72) o orçamento-programa: “pode ser entendido como sendo o plano de trabalho do governo no qual são especificadas as proposições concretas que se pretende realizar durante o ano financeiro”.

Por sua vez, Andrade (2006-a, p. 59) assim o define:

O orçamento-programa é o documento que evidencia a política econômico-financeira e o programa de trabalho da administração, discriminando as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins ou objetivos, e não à forma como será gerado ou gasto o recurso, de modo a demonstrar em quê e para quê o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas.

No Brasil sua prática tornou-se exigência por meio da Lei nº. 4.320 de 1964 e do Decreto-Lei nº. 200 de 23/02/1967, que em seu art. 7º assim estabelecia:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento programa anual; d) programação financeira de desembolso.

Considerado como um plano de governo que vincula o orçamento ao planejamento, exige que sejam definidos de forma clara os objetivos a serem atingidos, bem como os programas, projetos e atividades necessárias para alcançá-los (KOHAMA, 1998).

2.3.1.3 Orçamento Base Zero ou por Estratégia

Nesse tipo de orçamento, é necessário que se coloquem as justificativas para a realização dos programas que serão executados no novo ciclo orçamentário. Os valores do

exercício anterior não são utilizados como valores iniciais mínimos, no momento da elaboração da nova proposta orçamentária (APOSTILA..., 2003; SILVA JUNIOR, 2004).

Silva (2004, p. 72) assim o conceitua:

O Orçamento por Estratégia é um processo operacional, de planejamento e orçamento, que exige de cada administrador a justificativa detalhada dos recursos solicitados. Esse procedimento exige que todas as funções dos departamentos sejam analisadas e identificadas em pacotes de decisão, os quais serão avaliados e ordenados por sua importância.

Em cada etapa planejada são realizadas análises detalhadas e as medidas que serão tomadas são organizadas em pacotes de decisão. A esse respeito, Kohama (1998, p. 82) leciona:

Um *pacote de decisão* é a identificação de uma função ou operação distinta numa forma definitiva de avaliação e comparação com outras funções, incluindo: a) consequências da não execução daquela função; b) rumos alternativos de ação; c) custos e benefícios; d) medidas de desempenho; e) tipos de alternativas.

Para Silva Junior (2004, p. 2), o orçamento base zero é “uma técnica utilizada para elaboração do orçamento-programa”. Seguindo este raciocínio, Silva (2004, p. 72) explica que sua aplicação “[...] nada mais é do que um aperfeiçoamento do orçamento tradicional”.

2.3.1.4 Orçamento Participativo

Aplicado pela prefeitura de Porto Alegre em 1989, o orçamento participativo é um tipo de orçamento que exige a participação da população em todas as suas etapas, principalmente na elaboração. Constitui um “modelo democrático de decisão sobre as políticas públicas que serão contempladas no orçamento. A sociedade se mobiliza e em processo organizado, decide quais os projetos ou investimentos serão priorizados no ano” (SILVA, V. 2004).

O orçamento participativo é considerado uma nova forma de governar. O povo participa no processo de planejamento do orçamento governamental. É ele que indica quais as obras e projetos que serão executados no exercício financeiro que será iniciado. Por meio de reuniões em sindicatos, igrejas, centros comunitários, os cidadãos discutem as necessidades de sua localidade, elegem seus representantes e acompanham todas as etapas da execução orçamentária (HISTÓRICO..., s.d).

Na implantação do orçamento participativo as exigências legais não são deixadas de lado. O planejamento, a preparação pelo poder executivo, a posterior tramitação no poder legislativo e sua fiscalização são seguidas conforme os instrumentos legais do país (ANDRIOLI, 2004).

Conforme Silva V. (2004) o processo participativo compõe-se das seguintes etapas:

1º) são realizadas reuniões preparatórias, onde ocorre a prestação de contas do exercício anterior e a população escolhe os delegados que os representarão diante do poder executivo;

2º) desenvolvimento de plenárias regionais e distritais: fase em que acontecem assembléias para a escolha dos conselheiros que farão parte do Conselho do Orçamento Participativo. Também é selecionado o que será considerado prioridade para a região;

3º) encontro dos moradores e representantes da prefeitura para discutir assuntos relacionados à política pública em plenárias temáticas. Os moradores têm a oportunidade de discutir com os representantes do poder executivo assuntos como saúde, educação, saneamento básico etc;

4º) posse dos conselheiros e seus suplentes no Conselho do Orçamento Participativo;

5º) encontro dos conselheiros do Orçamento Participativo e representantes do Poder Executivo para discussão da Lei Orçamentária do exercício seguinte;

6º) encaminhamento da peça orçamentária para apreciação ou veto do Poder Legislativo;

7º) acompanhamento e fiscalização no decorrer da execução do orçamento por meio de audiências públicas. Todas as informações necessárias para controle e fiscalização dos trabalhos desenvolvidos pela administração são colocadas à disposição dos delegados e conselheiros.

2.4 INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS – COMPOSIÇÃO SISTÊMICA

O orçamento público também é constituído por outros importantes instrumentos que auxiliam em todo o processo orçamentário. O Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

2.4.1 Plano Plurianual – PPA

Instrumento no qual constam as propostas governamentais para um período de quatro anos, conduz os gastos públicos, ordenando todas as ações de governo. Somente o que está especificado no plano poderá ser executado no decorrer desse período (ANDRADE, 2006-b, p. 16).

Inicia-se no segundo ano de mandato do gestor público e encerra-se no primeiro ano de mandato de seu sucessor. Deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até quatro meses

antes do encerramento do exercício – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da legislatura – 22 de dezembro (GIACOMONI, 2005, p. 203).

A Constituição Federal, no artigo que trata do PPA, orienta a forma como ele deverá ser elaborado. Devem constar no PPA: as diretrizes, os objetivos e metas governamentais para as “despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada”. Ao ser elaborado, deve ser feito de maneira regionalizada, respeitando, assim as características de cada região:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Art. 165, § 1º da Constituição Federal).

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Instrumento que faz a transição entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, a LDO é responsável por orientar a elaboração dos orçamentos anuais, adequando-os aos objetivos, metas e diretrizes que foram previstos no PPA. Deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, e devolvido para sanção até o final do primeiro período das sessões legislativas – 17 de julho (ANDRADE, 2006-a, p. 50).

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novas exigências em relação a LDO, conforme Araújo e Arruda (2006, p. 77):

A LRF, em seu art. 4º., ampliou as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecendo: que ela deverá tratar do equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na própria LRF; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Uma das principais mudanças trazidas pela LRF foi a exigência do Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º e § 3º da Lei Complementar nº 101/2000).

Conforme o artigo 4º e parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais deverão conter:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
 - II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
 - III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
 - IV – avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
 - V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
- § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

2.4.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

Também conhecida como “Lei dos Meios”, a Lei Orçamentária Anual – LOA – viabiliza a execução do que foi planejado na peça orçamentária. Em seu conteúdo devem ser discriminadas as receitas e despesas públicas. Por meio desse instrumento o Poder Executivo apresenta o programa de trabalho que será desenvolvido e a política econômica financeira adotada (ANDRADE, 2006-a, p. 58).

Deve ser encaminhada ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o final de cada legislatura – 22 de dezembro (Emenda Constitucional nº 50, art. 1º).

Assim com fez com a LDO, a LRF, em seu art. 5º, deu atenção especial à LOA, fazendo algumas alterações em seu processo de elaboração e execução:

- Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com as leis de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
- I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;
 - II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
 - III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
 - a) (VETADO)
 - b) Atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.
- § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.
- § 2º O refinamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Conforme ensinamentos de Giacomoni (2005, p. 207) a Lei Orçamentária Anual ainda deve ser “constituída por três orçamentos: *fiscal; seguridade social e investimentos de empresas*”.

Em relação à execução orçamentária e ao cumprimento de metas a LRF estabelece que:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

2.5 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários são os instrumentos que auxiliam tanto a fase de preparação quanto de execução e controle do orçamento público.

Para Piscitelli et al. (2006, p. 23), os princípios orçamentários são “[...] linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta [orçamentária], o que – obviamente – não é estático, pressupondo-se a evolução desses princípios ao longo do tempo”.

São tão importantes que foram recepcionados pela legislação que regulamenta o processo orçamentário no país; dentre as normas vigentes podem ser citadas a Lei 4.320 de 1964, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, que citam no próprio texto alguns dos princípios que serão analisados neste artigo.

O quadro a seguir relaciona os princípios orçamentários de acordo com a Constituição Federal de 1988, com a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000.

Quadro 1 - os principais princípios orçamentários e sua recepção nos dispositivos legais que regulamentam o Orçamento Público brasileiro

Princípios	Constituição Federal/1988	Lei nº 4.320/64	Lei nº 101/2000
Unidade	repcionado(art. 165,§5º)	repcionado(art.2º)	-
Anualidade	repcionado(art.165, art.167,§1º)	repcionado(art.2º)	-
Universalidade	repcionado(art.165,§5º e art.167)	repcionado(art.2º,art.3º, art. 4º e art.6º)	-
Equilíbrio	repcionado(art.167 e art.169)	repcionado	repcionado(art.4º,inciso I, a)
Exclusividade	repcionado(art.165,§8º)	repcionado(art. 7º)	-
Especificação	repcionado(art.167, VII)	repcionado(art.5º,13,15 e 20)	repcionado(art. 50 e art. 67)
Publicidade	repcionado(art.37)	-	repcionado(art. 48 e art. 49)
Clareza	-	-	-
Uniformidade	-	-	-
Não afetação da receita	repcionado(art.167,IV)	-	-
Legalidade	repcionado(art.37)	-	-
Precedência	-	repcionado	-

Fonte: (GIACOMONI, 2005; PISCITELLI et al., 2006; SILVA, 2004).

2.5.1 Conceitos

2.5.1.1 Princípio da Unidade

De acordo com este princípio, cada unidade governamental deve registrar sua previsão de receitas e fixação de despesas em apenas um orçamento. Sua observância permite que não haja recursos separados e independentes (SILVA, 2004, p. 46).

2.5.1.2 Princípio da Anualidade

Também conhecido como princípio da periodicidade ou temporalidade, este princípio preconiza que a peça orçamentária deve ter vigência limitada em um exercício financeiro. O art. 34 da Lei 4.320/64 estabelece que “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

2.5.1.3 Princípio da Universalidade

De acordo com este princípio, todas as receitas e despesas devem constar no orçamento público em seus valores globais, não sendo permitido nenhum tipo de dedução (ANDRADE, 2006, p. 142).

2.5.1.4 Princípio do Equilíbrio

Um dos principais princípios que norteiam o orçamento público, estabelece que o montante da despesa não deve ultrapassar a receita que foi prevista para o exercício financeiro (LIMA; CASTRO, 2006).

Para Araújo e Arruda (2006, p. 70), esse princípio “foi reforçado pela LRF, art. 4º, I, a, que estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a ser discutida oportunamente, disporá também sobre o equilíbrio entre receitas e despesas”.

2.5.1.5 Princípio da Exclusividade ou da Pureza Orçamentária

Na peça orçamentária não devem constar matérias estranhas à fixação das despesas e previsão de receitas (APOSTILA...2003, p. 19).

Andrade (2006, p.142) cita algumas dessas matérias, também chamadas “caudas orçamentárias”: “ - instituição de tributos; - alteração da legislação tributária; [...] alteração de nomes de ruas etc.”

2.5.1.6 Princípio da Especificação

Preconiza que todas as receitas e despesas devem ser detalhadas na peça orçamentária, evitando, assim, a concessão de créditos ilimitados, facilitando sua análise e compreensão (LIMA; CASTRO, 2006, p. 19).

2.5.1.7 Princípio da Publicidade

Considerado como um dos princípios da administração pública, foi recepcionado pela Constituição Federal em seu art. 37. Exige que todos os atos e fatos administrativos sejam publicados e colocados à disposição da população (CASTRO; GARCIA, 2006, p. 66).

A Lei Complementar 101/2000, em seus arts. 48 e 49, relaciona alguns instrumentos necessários para que todo o processo orçamentário tenha transparência, e deixa clara a importância de sua divulgação:

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49 As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade [grifo nosso].

Fica claro, portanto, a importância da correta aplicação desse princípio para que o administrador público desenvolva suas ações de maneira transparente e com responsabilidade.

2.5.1.8 Princípio da Clareza

A observância desse princípio permite uma maior compreensão da peça orçamentária, para Araújo e Arruda (2006, p. 70): “o orçamento deve ser elaborado de forma clara, completa e ordenada, de modo a possibilitar a sua fácil compreensão”.

2.5.1.9 Princípio da Uniformidade ou Consistência

Princípio relacionado ao aspecto formal do orçamento público, orienta que seja adotado um modelo uniforme na elaboração da peça orçamentária em diferentes exercícios financeiros (ANDRADE, 2006-b; SILVA, 2004).

2.5.1.10 Princípio da não afetação de receitas

Determina que nenhuma receita seja vinculada. Sant’Anna e Silva (apud GIACOMONI, 2005, p. 80) assim sintetizam: “Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos”. As exceções são encontradas na Constituição Federal de 1988, em seu 167:

Art. 167. São vedados:

.....

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recurso para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;

2.5.1.11 Princípio da Legalidade

Para dar garantias e proteger direitos dos contribuintes, os legisladores colocaram na

Constituição Federal de 1988, em seus artigos 150 a 152, certos limites ao poder de tributar da União e demais Entes da Federação. O princípio da legalidade da tributação refere-se a essas limitações.

2.5.1.12 Princípio da Precedência

Refere-se aos prazos de análise e aprovação dos instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA – e execução orçamentária pelo Poder Legislativo. De acordo com Silva (2004, p. 56): “Tal princípio resulta do fato de que a autorização prévia das despesas constitui, além de uma faculdade, um ato obrigatório para o Poder Legislativo, que não pode deixar de aprovar a lei orçamentária [...]”.

2.6 A IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Observar os princípios orçamentários permite ao administrador público maior controle dos atos praticados em sua gestão, bem como “o cumprimento dos fins a que se propõe o orçamento” (SILVA, 2004, p. 45).

Ao planejar, preparar e executar a peça orçamentária observando os princípios orçamentários, o administrador público estará seguindo os dispositivos legais que regulamentam a prática orçamentária evitando assim incorrer em crimes de responsabilidade e improbidade administrativa.

A população terá a sua disposição um instrumento onde encontrará as receitas previstas e as despesas fixadas para o exercício vigente, de forma consolidada, detalhada e com seus valores globais, contendo as propostas orçamentárias dos Poderes Executivo e Legislativo.

Ao observar os princípios orçamentários na peça orçamentária, o administrador atinge um dos principais objetivos do orçamento, que é o de “revelar com clareza o que o governo pretende realizar para cumprir as suas responsabilidades perante a sociedade” (ANDRADE, 2006, p. 143).

Assim como há na legislação brasileira dispositivos legais que orientam a elaboração do orçamento público, há os que relacionam as penalidades aplicadas aos que não cumprem as regras para um adequado planejamento, elaboração, execução e controle do orçamento público. Dentre os diversos dispositivos, podem ser citados a Lei nº 201/67, a Lei nº 10.028/2000 e a Lei nº 101/2000.

O quadro a seguir relaciona os principais princípios orçamentários com suas principais características, destacando sua importância e as sanções penais e administrativas aplicadas ao administrador público quando da sua não observância.

Quadro 2 - Princípios Orçamentários, sua observância e penalidades aplicadas aos administradores que não os cumprem.

princípios	característica	importância	penalidades
unidade	todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária ²	facilita o cumprimento da fiscalização orçamentária e financeira ³	perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública (art.2º,art. 4º, VI da lei nº 1079/50)
anualidade	O orçamento deve ter vigência limitada a um período anual ³	Permite o controle prévio e subsequente por parte do Poder Legislativo ³	Infração político-administrativa sujeita a julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionada com a cassação do mandato (art 4º, V e VI da Lei nº 201/67)
universalidade	Todas as receitas e despesas devem constar no orçamento em seus valores globais ³	Oferece ao Poder Legislativo controle adequado sobre as operações financeiras realizadas pelo Poder Executivo ⁴	Lei nº 1079/50, art. 10)
equilíbrio	Manter o equilíbrio financeiro entre a receita e a despesa pública ⁴	Garante o equilíbrio das contas públicas, reduzindo o endividamento do setor público ⁵	Cassação de mandato (art.4º, VI, da lei 201/67). Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (art.1º, V a XXIII, § 1º e § 2º Lei nº 201/67)
exclusividade	Devem constar no orçamento somente matérias relativas a previsão de receitas e fixação de despesas ⁴	Evita as chamadas “caudas orçamentárias”, matérias de natureza não-financeira ⁵	A proposta será sujeita a veto pelo Poder Legislativo. Perda do cargo com inabilitação por até cinco anos para função (art.2º, art. 4º, VI da Lei nº 1.079/50)
especificação	As receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada ²	Fortalece a fiscalização parlamentar; veda previsões genéricas de receitas e despesas na lei orçamentária ⁵	Cassação de mandato (art 4º, V, da lei 201/67)
publicidade	O conteúdo da lei orçamentária deve ser divulgado para conhecimento público ⁵	Permite maior transparência e fiscalização das ações governamentais. ⁴	Cassação de mandato (art. 4º, inciso IV e V da lei nº 201/67). Multa de 30% dos vencimentos anuais (art. 5º, inciso I, § 1º da lei nº 10.028/2000).
clareza	O orçamento deve ser claro e compreensível ³	Permite maior compreensão do conteúdo orçamentário, facilitando o entendimento das contas públicas e ações governamentais. ³	sem penalidade especificada na legislação.

uniformidade	Deve manter uma estrutura uniforme em diferentes exercícios orçamentários ³	Possibilita a comparação de dados orçamentários ao longo do tempo ³	sem penalidade especificada na legislação.
Não-afetação da receita	As receitas não devem sofrer vinculações. ² Exceção: art. 167, inciso IV da CF.	As receitas de impostos deixam de sofrer vinculações e comprometimentos com organismos e programas; com a sua observância ocorre a diminuição dos fundos. ²	Cassação de mandato (art. 4º, VI, da lei nº 201/67) Pena de detenção, de três meses a três anos/perda do cargo com inabilitação até cinco anos de exercer função pública (art 1º, IV, IX, § 1º e 2º da lei nº 201/67)
legalidade	Estabelece limites ao poder de tributar do Estado ²	Protege direitos do contribuinte ³	Detenção de três meses a três anos/ perda do cargo e a inabilitação, por cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública (art. 1º, incisos XXI, § 1º e § 2º da lei nº 201/67 e art 4º da lei nº 10.028/2000)
precedência	Destaca a importância do cumprimento dos prazos para envio pelo Poder Executivo e aprovação pelo Poder Legislativo. ³	Com o envio e aprovação da lei orçamentária no prazo certo, os serviços públicos não ficam prejudicados. ³	Cassação do mandato (art.4º, inciso V da Lei nº 201/67).

Fonte: (2) GIACOMONI, 2005, p. 71-82

(3) SILVA, 2004, p. 45-57

(4) ARRAUJO e ARRUDA, 2006, p. 69-70

(5) ANDRADE, 2006, p. 143

3 ANÁLISE DA PESQUISA

Para comprovação da observância dos princípios orçamentários na administração pública municipal foram realizadas entrevistas com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo nas prefeituras dos municípios de Ouro Preto do Oeste, Cacoal e Espigão do Oeste.

3.1 PODER EXECUTIVO

Em 66,7% dos municípios, o orçamento adotado é o Participativo; em 33,3% o orçamento foi classificado como misto: algumas etapas seguem o modelo participativo, e outras, o orçamento programa.

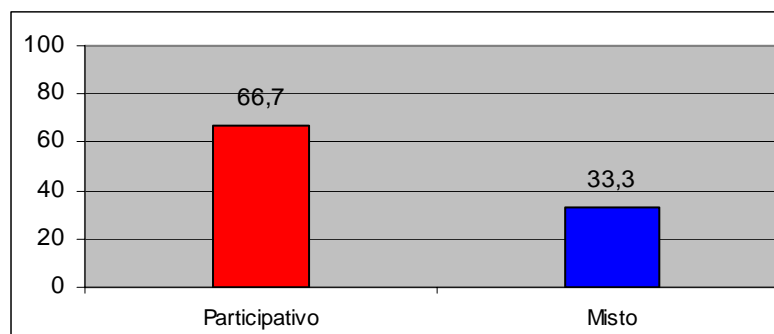


Figura 1 – Tipos de Orçamento adotados nos municípios
Fonte: pesquisa de campo (2007)

As propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como dos órgãos, fundos, autarquias e fundações desses municípios são consolidadas em uma única peça orçamentária, sendo que as despesas e receitas previstas são colocadas em seus valores globais, observando o que orienta o princípio da unidade.

Todos os convênios realizados pela prefeitura no decorrer do exercício orçamentário somente são feitos se previstos na Lei Orçamentária Anual e aprovados pela Câmara Municipal.

Para divulgar os principais instrumentos orçamentários e os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as prefeituras de Cacoal e Espigão do Oeste utilizam a Internet e Jornais de divulgação local. A prefeitura de Ouro Preto divulga no Diário Oficial e no mural do saguão da prefeitura.

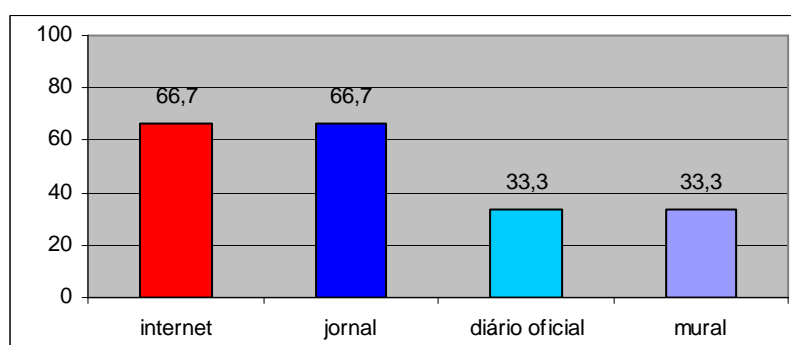


Figura 2 – Meios de comunicação para divulgação dos Instrumentos Orçamentários.
Fonte: Pesquisa de campo (2007).

Conforme os entrevistados, são realizadas audiências públicas para discussão do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a participação popular é incentivada principalmente nessa fase.

Para divulgar o Orçamento Municipal e convidar a população a participar da elaboração do PPA, da LDO e da LOA são realizadas reuniões em associações de bairro e palestras em escolas, os responsáveis pelo orçamento participam de programas de rádio e televisão e são publicados convites em jornais.

Em Cacoal, a prefeitura convida a população por meio de convites feitos nos programas de televisão locais e também em jornais. São realizadas reuniões em associações de bairro e são feitas palestras sobre o orçamento público nas escolas. As decisões quanto aos investimentos que serão realizados são discutidos com a comunidade durante a elaboração dos instrumentos acima relacionados. A comunidade decide o que quer que seja realizado e o Poder Executivo estuda sua viabilidade, estabelece a prioridade, conforme o desempenho da arrecadação, considerada ano a ano.

Em Ouro Preto do Oeste a prefeitura realiza reuniões em associações de bairro e palestras nas escolas para divulgar e convidar a população a participar do processo orçamentário. Os responsáveis pelo orçamento participam de programas de rádio para divulgar os instrumentos orçamentários.

A prefeitura de Espigão do Oeste incentiva a população a participar da elaboração do PPA por meio de reuniões feitas nas comunidades, associações de bairro e no saguão da prefeitura. Também são feitos convites em programas de rádio.

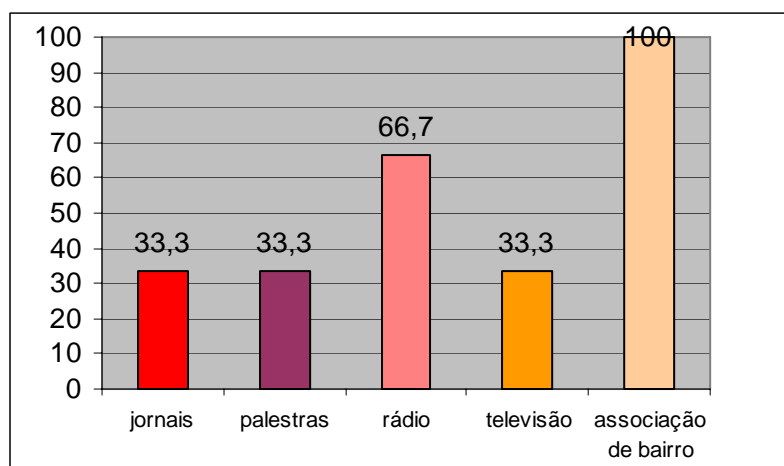


Figura 3 – Instrumentos utilizados para incentivar a participação popular.
Fonte: Pesquisa de campo (2007).

Ao serem questionados sobre a forma de elaboração da peça orçamentária, todos foram unânimes ao informar que ela não é clara o suficiente para que um cidadão comum possa entendê-la, sendo possível, compreender apenas algumas de suas partes. Um dos motivos colocados para a falta de clareza foram as exigências da própria legislação em relação à forma que deve ser elaborada.

Todos os entrevistados informaram que durante a elaboração da peça orçamentária são tomadas medidas para que o orçamento tenha o nível de detalhamento exigido pela legislação, sendo que não são encontradas matérias que não sejam de natureza financeiro-orçamentária.

Em Cacoal, o Poder Executivo toma as medidas necessárias para que a peça orçamentária seja elaborada seguindo modelo dos exercícios anteriores.

A prefeitura de Espigão do Oeste procura seguir os modelos adotados nos exercícios anteriores e as modificações que são feitas no PPA e na LDO, obedecendo às normas impostas pela legislação.

Em Ouro Preto do Oeste, o PPA foi copiado seguindo modelos de exercícios anteriores, porém somente em seus aspectos gerais. A peça orçamentária está passando por reformulações, a pedido do novo administrador.

Sobre o padrão que deve ser seguido na elaboração da peça orçamentária nos diferentes exercícios financeiros, foram obtidos os seguintes resultados: seguem parcialmente: 66,7 %; seguem integralmente: 33,3%.

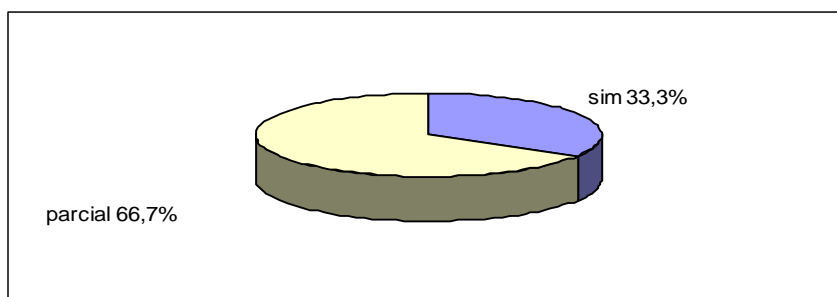


Figura 4 – Adoção de modelos de exercícios anteriores para elaborar a peça orçamentária
Fonte: Pesquisa de campo (2007).

Até 30 dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo dos municípios estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso conforme o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. O Relatório resumido de execução orçamentária é publicado até trinta dias após o encerramento do bimestre, fato esse constatado nos três municípios.

Em Ouro Preto do Oeste e Cacoal o relatório de gestão fiscal é publicado até 30 dias após o encerramento do quadrimestre. Espigão do Oeste, por ter uma população inferior a 50.000 habitantes, publica o relatório semestralmente, em julho e janeiro, conforme determina a Lei nº 101/2000, em seu art. 63. Em Ouro Preto do Oeste, o relatório é publicado no mural da prefeitura e no Diário Oficial – exigência da lei orgânica do município. Nas demais cidades, somente nos murais da prefeitura.

Nenhum dos municípios deixou de alcançar as metas de arrecadação. Em Ouro Preto, caso seja observado que essas metas não serão atingidas, a prefeitura contrata uma empresa terceirizada para reverter a situação (medida corretiva) e realiza cursos de capacitação com seus funcionários da área de arrecadação (medida preventiva). Em Cacoal, a prefeitura faz o

acompanhamento, e se for necessário, estabelece o limite de empenho até que se equilibrem as receitas e despesas.

Desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nenhum dos municípios deixou de atingir o equilíbrio orçamentário exigido pela legislação. Esse equilíbrio acontece principalmente devido ao que impõe a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 9º, que orienta que se o município verificar ao final de um bimestre que as receitas não cumprirão as metas que foram fixadas, deverá ser feito nos trinta dias subsequentes a limitação de empenho e movimentação financeira, conforme a LDO.

Em todos os municípios, o Poder Legislativo envia a peça orçamentária para ser sancionada pelo Poder Executivo, obedecendo aos prazos legais, cumprindo, assim, o que orienta o princípio da precedência.

Todos os entrevistados informaram que na arrecadação são tomados os cuidados necessários para que não sejam cobrados tributos que não estejam previstos na legislação ou que algum contribuinte receba tratamento desigual, conforme preceitua o princípio da legalidade.

3.2 PODER LEGISLATIVO

Os integrantes das Comissões de Orçamento e Finanças do Poder Legislativo, nos três municípios, informaram que o Poder Executivo envia, no prazo certo, o projeto de lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, para que possam analisá-las e aprová-las, sendo que todos os projetos da Lei Orçamentária são elaborados seguindo as orientações constantes na Lei nº 101/2000, na Lei 4.320 e na Constituição Federal de 1988.

De acordo com os membros da Comissão Orçamentária, o Poder Executivo não incentiva a população a participar de todo o processo orçamentário; essa participação acontece somente durante a elaboração do PPA. As respostas a essa questão foram divergentes nos Poderes Executivo e Legislativo, pois o Poder Executivo de todos os municípios responderam que procuram incentivar a população a participar de todo o processo orçamentário.

No município de Espigão do Oeste foram encontradas divergências entre os membros da Comissão de Orçamento. Um dos membros da Comissão de Orçamento do Poder Legislativo informou que a prefeitura não incentiva a população a participar do orçamento público. Outro membro acha que a prefeitura procura incentivar, mas somente em algumas etapas, por meio de convites nos murais da prefeitura.

Em Cacoal, os membros da Comissão Orçamentária acham que a prefeitura incentiva somente em algumas etapas e o faz por meio de reuniões em bairros da cidade.

Em Ouro Preto do Oeste, o membro da Comissão informou que a prefeitura procura incentivar a população a participar de todo o processo orçamentário, e o faz por meio de convites em associações de bairro, entidades filantrópicas e conselhos municipais.

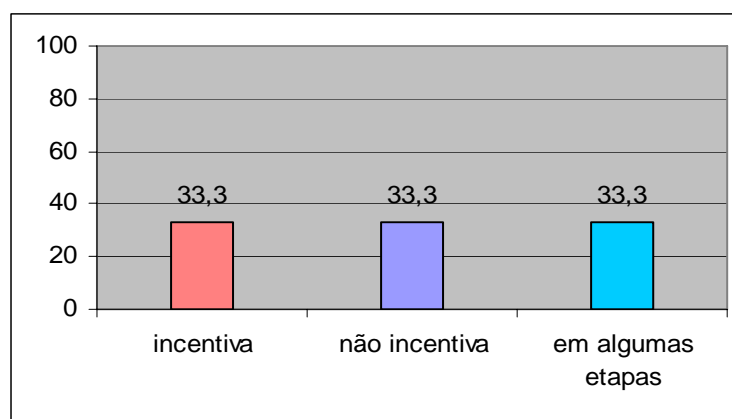


Figura 5 – Índice de incentivo para participação popular no processo orçamentário.
Fonte: Pesquisa de campo (2007).

A Câmara Municipal, em todos os municípios, envia suas propostas parciais que farão parte do orçamento do município, respeitando os prazos estipulados pela legislação municipal.

Segundo os entrevistados, o limite máximo de gastos permitidos ao Poder Legislativo não é ultrapassado, porém, caso ocorra, são realizados estudos para identificar as despesas que serão reduzidas.

A Lei Orçamentária Anual sempre é sancionada no prazo legal, não havendo necessidade de ser promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de nenhum dos municípios que foram analisados.

Em todos os municípios os convênios realizados pela prefeitura estão previstos na LOA e passam pela aprovação da Câmara Municipal.

Conforme os membros da Comissão Permanente de Orçamento, as prefeituras desses Municípios publicam, no prazo certo, os relatórios exigidos pela Lei nº 101/2000 – Relatório resumido de execução orçamentária e Relatório de gestão fiscal –, corroborando, assim, os prazos fornecidos pelo Poder Executivo.

Para os integrantes da Comissão Permanente de Orçamento e Finanças de Espigão do Oeste, o Poder Executivo envia projetos, muitas vezes sem o detalhamento exigido. Em alguns casos de abertura de crédito ocorre a modificação de códigos da destinação final, ao serem encaminhados para aprovação na Câmara Municipal. Também não há divulgação dos instrumentos orçamentários nos distritos que fazem parte desse município. A peça

orçamentária não é clara o suficiente, porém enfatizaram que a prefeitura segue os procedimentos do Tribunal de Contas e da Legislação, na forma de elaborá-los.

Em Ouro Preto do Oeste, o representante do Poder Executivo, no ano de 2005, não enviou o relatório de metas à Câmara Municipal. O prefeito dessa gestão foi afastado do cargo por atos de improbidade administrativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento é um importante instrumento de planejamento, execução e controle dos recursos públicos. Permite que as ações sejam executadas de maneira correta e que as receitas sejam empregadas de forma mais bem planejada em investimentos como educação, saúde, obras, saneamento, esporte e outros.

Os princípios orçamentários norteiam a elaboração da peça orçamentária, fazendo com que ela seja preparada de acordo com a legislação. Sua observância permite o equilíbrio das receitas e despesas, possibilitando, assim, uma maior transparência e fiscalização nas ações governamentais.

Além de recepcionar diversos desses princípios, a legislação reguladora do orçamento também relaciona as penalidades que podem ser aplicadas aos administradores que não cumprem as determinações legais no preparo e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Após as entrevistas realizadas nas prefeituras e câmaras municipais, foi possível constatar que os responsáveis pela administração dos recursos públicos procuram tomar todos os cuidados no momento de executar o que foi previamente estabelecido no PPA, na LDO e na LOA de cada município.

Ao elaborarem esses instrumentos, são tomadas medidas para que eles sejam feitos obedecendo às orientações constantes na Lei nº 101/2000, na Lei nº 4.320 e na Constituição Federal de 1988.

Constatou-se a observância dos seguintes princípios em todos os municípios pesquisados: Unidade, Anualidade, Universalidade, Equilíbrio, Exclusividade, Não afetação das receitas, Legalidade e Precedência.

Mesmo com todas as medidas tomadas para não descumprir normas impostas pela legislação orçamentária, ainda assim, alguns princípios deixaram de ser seguidos no momento da elaboração e execução do orçamento público. Em todos os municípios, onde a pesquisa foi

realizada, foi verificada a falta de observância do Princípio da Clareza, sendo que para este princípio não há penalidade específica na legislação.

Os administradores dos municípios pesquisados procuram obedecer ao princípio da Publicidade em todo o processo orçamentário, fato contestado pelos membros da Comissão de Orçamento do Poder Legislativo de Espigão do Oeste e Ouro Preto do Oeste.

O princípio da uniformidade foi observado apenas no município de Cacoal; nos demais, constatou-se sua não observância.

Em Espigão do Oeste, o princípio da Especificação não é observado em algumas etapas. Cacoal e Ouro Preto do Oeste seguem o que orienta esse princípio.

Após a análise da pesquisa foi possível constatar que somente com a observância dos princípios orçamentários e com a correta aplicação do PPA, LDO e LOA é que o administrador público atingirá os objetivos planejados, sem descumprir as determinações legais, beneficiando toda a coletividade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: métodos com base na LC nº. 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANDRADE, Nilton de Aquino (org). **Planejamento Governamental Para Municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.** São Paulo: Atlas, 2006.

ANDRIOLI, Antonio Inácio. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?**. Revista espaço acadêmico, nº 43, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/>> Acesso em: 07 mar. 2007.

APOSTILA ENAP. **Elaboração e Execução do Orçamento Público.** 2. ed. Brasília, 2003. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/arquivos-down/sof/conteudo-cd-240604/Apostila-de-Apoio-EEOP-Final.pdf> > Acesso em: 12 fev. 2007.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria à prática.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição.** Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 12 out. 2006.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.** Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L4320.htm> > Acesso em: 21 fev. 2007.

BRASIL. **Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950.** Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L1079consol.htm> > Acesso em: 10 abr. 2007

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0201.htm> > Acesso em: 29 mar. 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc49.htm> Acesso em: 26 mar. 2007

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Disponível em: <http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis?10028_00.htm> Acesso em: 09 abr. 2007

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del0200.htm>> Acesso em: 12 fev. 2007

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal:** guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com a utilização do Excel. São Paulo: Atlas, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública:** teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública:** integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 9. ed. rev. e atual. até jan. de 2006. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil.** In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, out. 2003. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltex/0047310.pdf> > Acesso em: 09 fev. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Histórico do orçamento participativo.** S.d. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?psção=1>> Acesso em: 15 fev. 2007.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental:** um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA JUNIOR, João Gomes da. **Orçamento Público:** conceito e espécies. 19 jan. 2004. Disponível em: < <http://www.vemconcursos.com/opinião/index> > Acesso em: 09 fev. 2007.

SILVA, Valéria Fernandes da. **Orçamento Público e Controle Democrático.** Minas Gerais. 2004. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EducacaoFiscal/PrimeiroSeminário/12GestãoPublica.pdf> - > Acesso em: 09 fev. 2007.

APÊNDICE

Apêndice A - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA – PODER EXECUTIVO

01) O orçamento público adotado pela administração municipal é o:

☐ Orçamento-Programa ☐ Orçamento Participativo

Outro:.....

02) As propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Executivo, de seus órgãos, fundos, autarquias e fundações são consolidadas em uma única peça orçamentária?

☐ todas as propostas são consolidadas.

☐ as que não foram enviadas no prazo certo ficam de fora.

03) Na proposta orçamentária são colocadas todas as despesas e receitas previstas em seus valores globais?

☐ sim ☐ não ☐ são feitas algumas deduções. Quais_____

04) Os convênios realizados pela prefeitura estão previstos na LOA e sempre passam pela aprovação da Câmara Municipal?

☐ sim ☐ não

☐ alguns não estão previstos na LOA, porém passam pela aprovação da Câmara Municipal.

05) Quais são os veículos de comunicação que a prefeitura utiliza para divulgar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual bem como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

☐ Jornal de divulgação local

☐ Internet

☐ não é divulgado, porém ficam disponíveis na Prefeitura e na Câmara Municipal para consulta local.

Outros:.....

06) A prefeitura realiza audiências públicas para discutir o PPA, a LDO e a LOA do município?

☐ sim ☐ não ☐ às vezes

07) A participação popular é incentivada pela prefeitura em todo o processo orçamentário? De que forma?

☐ sim

☐ não

☐ às vezes

Se sim, assinale as alternativas abaixo:

☐ convites nos programas de televisão locais

☐ jornais

☐ palestras

☐ reuniões em associações de bairro

☐ participação em programas de rádio

Outros:.....

08) A peça orçamentária do município é clara o suficiente para que um cidadão comum entenda seus aspectos gerais?

☐ sim

☐ não

☐ apenas em algumas partes

09) Durante a elaboração do orçamento público, são tomadas medidas para que o mesmo atinja o nível de detalhamento exigido?

☐ sim

☐ não

☐ parcialmente

10) Podem ser encontradas no orçamento do município, matérias que não sejam de natureza financeiro-orçamentária (Ex: alteração do nome das ruas da cidade)?

☐ sim

☐ não

11) Ao elaborar a peça orçamentária, são tomadas medidas para que o mesmo seja elaborado seguindo o modelo adotado nos exercícios anteriores?

☐ sim

☐ não

☐ os modelos de exercícios anteriores são adotados parcialmente.

☐ foi modificado recentemente.

12) Após a publicação da LOA, o Poder Executivo estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso obedecendo ao prazo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (até 30 dias após a publicação da LOA)?

☐ a programação é estabelecida no prazo certo.

☐ é estabelecida, porém fora do prazo.

☐ não é estabelecida.

13) A prefeitura publica o Relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal conforme exigido pela Lei Complementar nº101/2000 (LRF):

a) O relatório resumido da execução orçamentária é publicado:

- ☐ Ao final de cada bimestre
- ☐ até 30 dias após o encerramento do bimestre
- ☐ fora do prazo
- ☐ não publica

b) a cada quadrimestre o relatório de gestão fiscal é publicado:

- ☐ ao final do encerramento do quadrimestre
- ☐ até 30 dias após o encerramento do quadrimestre
- ☐ fora do prazo
- ☐ não publica

Veículo de comunicação utilizado:

- ☐ jornais
- ☐ internet

Outros:.....

14) Quando o município não alcança as metas de arrecadação, que medidas são tomadas pelo gestor público para reverter a situação?

.....
.....
.....

15) Após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o município já deixou de atingir o equilíbrio orçamentário exigido na legislação?

- ☐ sim ☐ não ☐ procura-se atingir na medida do possível

16) A Câmara Municipal devolve o projeto de lei orçamentária, para ser sancionado, até o encerramento da sessão legislativa?

- ☐ sim ☐ envia com atraso

17) Ao cobrar os tributos, o município toma os cuidados necessários para não instituir tratamento desigual entre os contribuintes ou cobrar tributos não previstos na legislação?

- ☐ sim ☐ não

Apêndice B - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA – PODER LEGISLATIVO

01) A prefeitura envia, no prazo certo, o projeto de lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, para serem analisadas e aprovadas?

() sim () não

02) Os projetos de Lei Orçamentária são elaborados pelo Poder Executivo seguindo as orientações constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, na Lei nº 4.320 e na Constituição Federal de 1988?

() sim () não () parcialmente

03) A prefeitura realiza audiências públicas para discutir o PPA, a LDO e a LOA do município?

() sim () não

Outros:.....

04) A participação popular é incentivada pela prefeitura em todo o processo orçamentário?

() é incentivada em todo o processo
() somente em algumas etapas
() não incentiva

Se o faz, de que forma: _____

05) A Câmara Municipal envia suas propostas parciais, que devem fazer parte do orçamento público do município, respeitando os prazos estipulados pela legislação municipal?

() envia no prazo certo () envia, porém com atraso

06) Caso o limite máximo de gastos permitidos ao Poder Legislativo é ultrapassado, são realizados estudos para identificar as despesas que deverão ser reduzidas?

() sim () não

07) Já houve necessidade do Presidente da Câmara Municipal promulgar a Lei Orçamentária Anual, porque o Poder Executivo não o fez no prazo legal?

() sim () não

08) Os convênios realizados pela prefeitura estão previstos na LOA e sempre passam pela aprovação da Câmara Municipal?

() sim

() não

09) A prefeitura publica o Relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal conforme exigido pela Lei Complementar nº101/2000 (LRF):

a) O relatório resumido da execução orçamentária é publicado

() Ao final de cada bimestre

() até 30 dias após o encerramento do bimestre

() fora do prazo

() não publica

b) a cada quadrimestre o relatório de gestão fiscal é publicado:

() ao final do encerramento do quadrimestre

() até 30 dias após o encerramento do quadrimestre

() fora do prazo

() não publica

Veículo de comunicação utilizado:

() jornais

() internet

Outros:.....

10) Na elaboração do orçamento municipal o poder executivo deixa ou já deixou de observar alguns dos princípios orçamentários e por esta razão o mesmo foi devolvido?

() sim

() não

Quais princípios não foram observados? _____